

## Los Baldíos rurales: Nuevas reglas para la distribución equitativa de la tierra

### Sentencia de Unificación SU-288 de 2022 de la Corte Constitucional

Por. Katalina Rojas Hernández<sup>1</sup>.

**Primeras consideraciones:** En pleno inicio de la era del posconflicto en Colombia, una de las discusiones más complejas y longevas es la relacionada con la propiedad de la tierra. La matriz de esta discusión se podría resumir en “*mucho tierra y pocos propietarios*”. En contravía de esa realidad, la Ley 200 de 1936 “*Sobre el régimen de tierras*” y la Ley 134 de 1965 buscaron, a su manera, establecer los lineamientos que permitieran cambiar aquel panorama en el que la mayor parte de concentración de territorio tuviera entre sus consecuencias el auge de condiciones para el aumento de la pobreza, pues los campesinos solían verse abocados a recurrir a contratos inequitativos y lesivos para poder alquilar tierras por las que se les remuneraba tras lograr determinados cultivos, estos honorarios solían ser cifras absurdas.

Otro aspecto para tener en cuenta es el que explica Ternera<sup>2</sup>: el acceso a la tierra en Colombia, pues la legislación ha concebido esta acción solo desde tres posibilidades: la adjudicación, la ocupación y la extinción.

Para entender este último contexto y continuar con el desarrollo de las ideas que se presentarán a continuación, es necesaria la aclaración del concepto “*baldío*”.

Tradicional o coloquialmente se le conoce como baldío a un terreno o extensión de territorio que no pertenece o no parece pertenecer a alguien. Sin embargo, como reseña Mora<sup>3</sup>, el concepto de baldío, en un país tan extenso en territorio como lo es Colombia, se complica cuando de terrenos sin propietario se trata, pues en este país, todo territorio, por grande o pequeño que sea y que no tenga propietario es, automáticamente, del Estado de la República de Colombia, tal y como lo reza el artículo 675 del Código Civil colombiano -C.C.-. Aunque, tal como lo precisa la Sentencia C595/95, la etiqueta de baldío no es exclusiva de la tierra, también es apta para calificar otros bienes físicos de naturaleza pública que son considerados como bienes fiscales adjudicables, esto porque el Estado colombiano es considerado como potestativo de ellos y puede adjudicarlos a quienes, por ley, cumplan los requisitos y pueden gozar de este derecho.

Aclarado el marco del contexto de la discusión, a continuación, se procede a resumir el debate sobre terrenos baldíos por cuenta de la Sentencia de Unificación SU-288 de 2022 de la Corte Constitucional.

**Discusión sobre terrenos baldíos:** Recientemente en la discusión alrededor de los terrenos baldíos la C.C. mediante Sentencia de Unificación SU-288 de 2022 se pronunció respecto a los procesos de pertenencia de predios rurales. En ella, la Corte se refirió a los procesos de prescripción

---

<sup>1</sup> Líder de Proyectos en Arce Rojas Consultores & Cia SAS. [www.arcerojas.com](http://www.arcerojas.com)

<sup>2</sup> Ternera Barrios, F. (2019). El concepto de “bien baldío rural.” *Anuario de Derecho Privado* 01, 1, 73–108. <https://doi.org/10.15425/2017.198>

<sup>3</sup> Mora Gamboa, J. F. G. (2020). La discusión sobre el baldío y la propiedad privada en Colombia. *Prolegómenos*, 23(45), 51–65. <https://doi.org/10.18359/prole.4032>

adquisitiva sobre predios que no tienen antecedentes registrales o que no cuentan con presupuesto para probar la propiedad privada<sup>4</sup>.

El contexto de esta sentencia se dio a partir de la problemática planteada por la Agencia Nacional de Tierras – ANT- sobre la seguridad jurídica por cuenta del incumplimiento al Régimen especial de baldíos. Para esto, la Corte Constitucional se dio a la tarea de revisar 13 fallos de tutelas relacionadas con casos presentados por la ANT. Lizcano<sup>5</sup> explica que las tutelas se clasificaron en dos grupos: el primero incluyó tutelas de la ANT contra providencias judiciales que, mediante el artículo 1° de la Ley 200 de 1936, declararon la prescripción adquisitiva de dominio sobre bienes rurales que eran considerados bienes de propiedad privada por explotación económica. El segundo incluyó tutelas de personas particulares contra providencias judiciales que, mediante la Ley 160 de 1994, negaron la prescripción adquisitiva del dominio sobre predios rurales al haber dudas sobre la naturaleza privada de los bienes.

En definitiva, los puntos en disputa fueron dos principalmente: el primero, relacionado con divergencias sobre el Régimen especial de baldíos en Colombia y el segundo relacionado con divergencias sobre las pruebas de la propiedad privada de los bienes rurales. Desde lo normativo, estas discrepancias se han dado bajo el amparo de dos leyes:

**Ley 200 de 1936: “Sobre régimen de tierras”**

**Ley 160 de 1994: “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”**

Art. 1°. Se **presume** que no son baldíos sino de propiedad privada aquellos bienes poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo como plantaciones, ocupación con ganados y similares.

Capítulo X. Clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos.

Art. 48. El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria se encargará de procesos de: 1) clarificar la situación de la propiedad de las tierras para saber si han salido o no del dominio del Estado. A partir de la vigencia de la presente ley, para acreditar propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial, se requiere como prueba el título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, o los títulos debidamente inscritos

<sup>4</sup> Zapata, J., & García, E. (2022). Corte Constitucional determina nuevas reglas sobre bienes baldíos en Colombia. *Holland&Knighth*. <https://www.hklaw.com/en/insights/publications/2022/08/corte-constitucional-determina-nuevas-reglas-sobre-bienes-baldios>

<sup>5</sup> Lizcano, S. (2022). Las nuevas reglas sobre predios baldíos. *Ámbito Jurídico*. <https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis/las-nuevas-reglas-sobre-predios-baldios>

otorgados con anterioridad a la vigencia de esta ley, en que consten tradiciones por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria. Lo dispuesto en el inciso anterior sobre prueba de la propiedad privada por medio de los títulos debidamente inscritos con anterioridad a la presente ley, no es aplicable respecto de terrenos no adjudicables, o que estén reservados, o destinados para cualquier servicio o uso público 2) delimitación de las tierras de propiedad de la Nación de las de los particulares. 3) determinación de cuándo hay una indebida ocupación de terrenos baldíos.

Los alcances de estos desacuerdos representan problemáticas todavía más complejas como el despojo de tierras, concentración de propiedad de predios rurales y la misma apropiación indebida de baldíos. Así mismo, Garrigues<sup>6</sup> explica que otras divergencias estuvieron relacionadas también con la participación de la ANT en los procesos judiciales de pertenencia de tierras.

A partir de la revisión de la problemática planteada, la Corte Constitucional hizo dos precisiones respecto a la jurisprudencia: (i) que los procesos de pertenencia para la prescripción adquisitiva de predios privados no deben llevar al dominio de bienes baldíos y (ii) que algunas sentencias de pertenencia han buscado asegurar el acceso a la tierra de pequeños propietarios.

Además, a través de la SU-288 de 2022, propuso cuatro clases de reglas para el manejo de la problemática expuesta:

- Reglas en procesos de pertenencia que inicien con posterioridad a la sentencia
  1. Al recibir una demanda de pertenencia sobre un baldío rural, los jueces civiles deben iniciar el proceso con la ANT, quien deberá tener una función probatoria pero no litisconsorte.
  2. El art. 1° de la Ley 200 de 1936 debe considerar el contexto de la Ley 160 de 1994, en la medida en la que este solo es vigente en relación con la explotación económica con actividades avaladas.
  3. La naturaleza jurídica de un bien debe seguir el procedimiento especial agrario de clarificación de la propiedad. De la misma manera, la propiedad privada se acreditará como tal

<sup>6</sup> Garrigues. (2022). *Colombia: La Corte Constitucional determina nuevas reglas sobre predios baldíos*. [https://www.garrigues.com/es\\_ES/noticia/colombia-corte-constitucional-determina-nuevas-reglas-predios-baldios#:~:text=Colombia%3A%20La%20Corte%20Constitucional%20determina%20nuevas%20reglas%20sobre%20predios%20bald%C3%ADos,-Alerta%20Inmobiliario%20Colombia&text=Mediante%20sentencia%20de%20unificaci%C3%B3n%20SU,de%20pertenencia%20de%20predios%20rurales.](https://www.garrigues.com/es_ES/noticia/colombia-corte-constitucional-determina-nuevas-reglas-predios-baldios#:~:text=Colombia%3A%20La%20Corte%20Constitucional%20determina%20nuevas%20reglas%20sobre%20predios%20bald%C3%ADos,-Alerta%20Inmobiliario%20Colombia&text=Mediante%20sentencia%20de%20unificaci%C3%B3n%20SU,de%20pertenencia%20de%20predios%20rurales.)

mediante un título originario vigente o títulos inscritos otorgados antes de la vigencia de la Ley 160 de 1994.

4. Para acreditar el dominio de un predio rural, debe cumplir con los propósitos establecidos. Los jueces deben exigir y recopilar las pruebas de dominio privado establecidos en el art. 48 de la Ley 160 de 1994.

5. La ANT tiene la potestad de actuar con especial diligencia en los procesos de pertenencia de los predios rurales.

6. Los procesos de pertenencia de predios deberán ser declarados terminados de manera anticipada si se encuentran en trámite, para ser iniciados con fecha posterior a la sentencia, cuando su naturaleza no pueda acreditarse mediante art. 48 de la Ley 160 de 1994.

- Reglas para las sentencias de pertenencia proferidas después de la Ley 160 de 1994 y hasta la fecha de esta sentencia (año 2022)

1. La ANT recuperará los bienes cuya naturaleza no haya podido ser acreditada por medio del art. 48 de la Ley 160 al no ser oponible al Estado.

2. Se reconoce la validez de las sentencias proferidas desde la vigencia de la Ley 160, siempre que estas hayan cumplido con las finalidades y requisitos allí establecidos.

- Reglas de decisión para los casos concretos que ahora se deciden (en curso)

Se determina que las sentencias de pertenencia de la propiedad privada amparadas bajo el art. 1° de la Ley 200 de 1936 tienen un defecto sustantivo, por lo cual deberán ser revisadas y se deberán dejar en firme solo aquellas que: a) cumplan con la finalidad de las normas de Reforma Agraria; b) que los predios no superen el área máxima adjudicable; c) que las personas beneficiadas cumplan con las condiciones para ser adjudicatarios de este tipo de predios.

- Criterios orientadores para otros casos

En los casos no previstos, se deberán orientar las decisiones hacia el cumplimiento del punto 1 del Acuerdo Final de Paz, pues como se mencionó anteriormente, esta discusión se presenta en el marco del posconflicto en Colombia tras la firma de los acuerdos de paz entre el Gobierno Nacional, en ese entonces, presidido por Juan Manuel Santos y las fuerzas armadas revolucionarias de Colombia – FARC-EP.

En conclusión, la Corte Constitucional respalda el principio de la no prescripción adquisitiva de dominio sobre predios baldíos, obligando al estado nuevamente a realizar un censo de los predios con naturaleza jurídica baldía, con el propósito de poder garantizar su administración y acceso a la tierra y deja muy en claro que las sentencias de prescripción adquisitiva del dominio sobre predios baldíos son nulas, por este motivo resulta tan importante que los diagnósticos jurídico catastrales que se adelanten sobre los predios, se adelanten con miras a establecer una correcta naturaleza jurídica del predio frente a la tenencia de la tierra y no resulten sesgados por la temporalidad limitando así la certeza jurídica.